

Fortalecimiento del Sistema de Pensiones
Resumen de CT
ES-T1199

I. Datos básicos del proyecto

▪ País/Región:	El Salvador / CID
▪ Nombre de la CT:	Fortalecimiento del Sistema de Pensiones
▪ Número de la CT:	ES-T1199
▪ Jefe de equipo /miembros:	Jefe de Equipo / miembros: David Kaplan (SCL/LMK); Fernando Pavon (LMK/CES); Angel Muñoz (SCL/LMK); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); y Taos Aliouat (LEG-SGO).
▪ Tipo:	Apoyo al cliente (CS).
▪ Referencia al Pedido:	37810089
▪ Fecha del Resumen de CT:	28 de mayo de 2014
▪ Beneficiario :	El Salvador: Superintendencia de Pensiones de El Salvador
▪ Organismo ejecutor y nombre de contacto:	Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento Sector Social, Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK). David Kaplan, dkaplan@iadb.org .
▪ Financiamiento BID solicitado:	US\$199.000
▪ Contrapartida local:	0
▪ Período de ejecución:	24 meses
▪ Período de desembolso:	30 meses (septiembre 2014 – marzo 2017)
▪ Fecha de comienzo requerida:	Septiembre de 2014
▪ Tipo de consultorías:	Consultores Individuales, firma consultora
▪ Preparado por Unidad:	Sector Social, Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK)
▪ Unidad con responsabilidad de desembolsos:	SCL/LMK
▪ Incluida en la Estrategia de País (sí/no);	Sí (párrafos 3.7; 3.8). Ver http://www.iadb.org/es/paises/el-salvador/estrategia-de-pais,1063.html .
▪ Incluida en el CPD (sí/no):	Sí (Anexo IV). Para acceso a los CPD, ver GN-2696, Anexo II
▪ Sector prioritario GCI-9 :	Política social para la igualdad y la productividad: <i>Mercados laborales</i>

II. Objetivo y justificación¹

2.1 A partir de 1998, El Salvador ha realizado importantes reformas que han cambiado la naturaleza del sistema de pensiones. En concreto, El Salvador se unió a la tendencia de buena parte de la región de sustitución del tradicional sistema público de reparto y beneficio definido, por uno de capitalización individual y contribuciones definidas, gestionado por el sector privado. La naturaleza sustitutiva de la reforma implica la coexistencia de ambos sistemas por un tiempo limitado. En conjunto, el SPP y SAP conforman el sistema previsional más extenso y representativo del país, agrupando un total de aproximadamente 150.862 pensionados² de los cuales el 33% son beneficiarios del SAP y un total de 1.366.376 que cotizan en el sistema previsional. Al problema de sostenibilidad explícito que supone el alto costo fiscal de financiar el sistema de pensiones, se le añade el elevado costo fiscal implícito generado por las bajas rentabilidades del sistema, que se traducirán en pensiones insuficientes y se tornarán en un aumento de demandas por mejores pensiones. Esto es tanto más factible dado que persisten diferencias entre el sistema público de pensiones (SPP), más generoso, y el sistema privado (SAP). La tasa de reemplazo de la población obligada al SAP es menor que la de la población optada, reflejando inequidades generacionales significativas. Asimismo, la tasa de reemplazo de la mujer es sensiblemente menor que la del hombre, principalmente por el menor tiempo cotizado.

¹ Se incluye un anexo que describe más el antecedente del Sistema de Pensiones en El Salvador. Esta sección se contemplará en el documento de CT.

² Documento conjunto de Ministerio de Hacienda, Superintendencia del Sistema Financiero y Banco Central de Reserva de El Salvador (Mayo 2013), "Diagnóstico del Sistema de Pensiones y Propuesta de Reformas".

- 2.2 De acuerdo a Lustig et al. (2014), en El Salvador sólo el 15% de los adultos mayores de 65 años recibe una pensión³, siendo significativamente menor entre los que viven en condiciones de pobreza. Además, de acuerdo a Bosch et al. (2013), menos de tres de cada diez trabajadores en El Salvador cotiza en algún Instituto Previsional (29%). Esta cifra es sustancialmente menor a la del promedio latinoamericano (45%). Dados los niveles actuales de las contribuciones, e incluso en escenarios relativamente favorables de crecimiento económico, **en ausencia de reformas la mayoría de personas al llegar a la vejez requerirá algún tipo de beneficio no contributivo**. Bosch et al. (2013) estiman que en 2050, entre el 45% y el 69% de los salvadoreños mayores de 65 años no habrá ahorrado suficiente para obtener una pensión contributiva adecuada. Ello constituye un costo económico latente o deuda implícita del sistema de pensiones para el país, dado que en los próximos años, el Estado no va a poder ignorar las demandas de un creciente porcentaje de la población que serán adultos mayores sin pensiones. De hecho, este costo latente se está comenzando a materializar dado el número creciente de transferencias a adultos mayores en situación de pobreza que se observan en la región (Bosch et al, 2013).
- 2.3 A pesar de los bajos niveles de cobertura, la sostenibilidad financiera del sistema enfrenta graves desafíos. En el largo plazo, en ausencia de reformas, de acuerdo a una valuación actuarial a 2011, **la deuda implícita en pensiones representa el 98% del PIB⁴** (US\$ 21.688 millones⁵). Además, este gasto desfinanciado se concentra entre los salvadoreños de mayor ingreso. De acuerdo a Lustig et al. (2014), se estima que el 20% de la población jubilada, que reciben las pensiones más altas, concentran el 56% del gasto público en pensiones. El desequilibrio actuarial expuesto no considera la previsible expansión de los beneficios no contributivos a futuro, como producto de la elevada informalidad laboral.
- 2.4 Los retos de sostenibilidad fiscal son manifiestos también en el corto plazo. **El déficit anual de flujo de caja del sistema público de pensiones se sitúa en la actualidad en el 2% del PIB**, e irá aumentando durante la próxima década. Las reservas que había al inicio de la reforma (1998) se agotaron en 2002. El colectivo de pensionistas del SPP ascendía a diciembre de 2011 a 101.000 habiendo sólo 15.000 cotizantes para este sistema. La tasa de reemplazo de los afiliados al sistema de reparto (SPP) está en torno al 70% frente a un 30% que se prevé para el sistema de capitalización (AFP). En 2006 se le concedió a los optados al SAP (unos 220.000) poder percibir una pensión igual a la que habrían obtenido de permanecer en el SPP con cargo al Estado.
- 2.5 **Hay mucha inequidad generacional**. Para el pago de las pensiones anuales se creó en 2006 el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales que emite Certificados de Inversión Previsional (CIP) y son obligatoriamente comprados por las AFPs. Todos estos elementos hacen que el déficit de caja vaya en aumento. Con esta forma de financiamiento, los cotizantes al SAP (los más jóvenes) están en efecto financiando las pensiones de los del SPP (los jubilados y los que están cerca de la jubilación) porque los del SAP tienen que aceptar rendimientos bajos de los CIP, lo cual permite que el Estado cumpla con sus obligaciones previsionales actuales, pero impide que los del SAP alcancen pensiones dignas en el futuro.
- 2.6 En este contexto, la **posición fiscal** debido a las transferencias al sistema de pensiones y las crecientes demandas por pensiones no contributivas caerá bajo una constante y fuerte presión debido a sus necesidades de financiamiento. El consecuente deterioro de la situación del endeudamiento público podría afectar la percepción de riesgo crediticio del país en el mediano plazo, y amenazar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo. Claramente, urge adoptar medidas convincentes para corregir la situación financiera previsional. Estas reformas, sin embargo, deben tener un carácter global, proporcionando un adecuado nivel de cobertura poblacional y de servicios y, al mismo tiempo, capaz de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema. Adicionalmente, cualquier aumento en el ahorro previsional durante la trayectoria laboral reducirá la deuda implícita de tener que ofrecer pensiones no contributivas. Por todo ello,

³ *The incidence of Social Spending and Taxes in El Salvador*, utilizando datos de la EHPM 2011.

⁴ Valor del déficit actuarial: US\$21.688 millones (plazo 120 años, tasa de descuento del 3%). "Diagnóstico del Sistema de Pensiones y Propuesta de Reformas" por el Ministerio de Hacienda, en colaboración con el Banco Central de Reserva de El Salvador y la Superintendencia del Sistema Financiero (diciembre de 2013) y elaboración de SCL/LMK con base de datos del Fondo Monetario Internacional (World Economic Outlook Database), April 2013.

⁵ "Diagnóstico del Sistema de Pensiones y Propuesta de Reformas" por el Ministerio de Hacienda en colaboración con el Banco Central de Reserva de El Salvador y la Superintendencia del Sistema Financiero (mayo de 2013).

la actual administración ha preparado un diagnóstico por medio de la Superintendencia del Sistema Financiero (Pensiones) sobre la situación de las pensiones en el país, incluyendo recomendaciones para atender las necesidades del sistema, situación inevitable que tendrá que hacer frente la próxima administración (2014-2019).

- 2.7 Como parte del Programa de Gobierno: El Salvador Adelante, se contempla como estrategia una “vida digna con seguridad previsional para nuestros adultos mayores”, Estrategia 16. Dentro de esta estrategia, se especifica *ajustar las condiciones actuales del sistema de pensiones para garantizar equidad y sustentabilidad y desarrollar gradualmente un sistema solidario que garantice una adecuada protección colectiva e individual, ampliando la cobertura de seguridad social a todos los sectores de la sociedad, especialmente a los tradicionalmente excluidos*. Específicamente, la Estrategia propone: para entablar un diálogo nacional que conduzca al *establecimiento* de un sistema de pensiones universal, equitativo, integral, equilibrado y sostenible (M-302), y un ajuste de las condiciones actuales del sistema de pensiones (M-304).

III. Descripción de actividades y productos

- 3.1 El objetivo específico de esta CT es apoyar al Gobierno de El Salvador en su esfuerzo en evaluar alternativas de reforma destinadas a lograr una conducción coherente y sostenible, así como un mejor funcionamiento del sistema de pensiones, fortaleciendo la participación y la confianza de los usuarios. A largo plazo, los análisis contribuirán a consolidar la estabilidad macroeconómica y fiscal del país proponiendo reformas que promuevan la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones. Los recursos de esta CT estarán destinados principalmente para apoyar al Gobierno de El Salvador en desarrollar una propuesta de reforma para un diseño que permita garantizar la sostenibilidad financiera del sistema y el planteamiento de escenarios viables orientados a promover los requerimientos de una cobertura previsional mínima y el otorgamiento de beneficios dignos.
- 3.2 La CT evaluará **opciones de política económica disponibles en la región** que puedan ser implementadas en El Salvador. Tal como lo propone la Estrategia contemplada en el Programa de Gobierno, se llevarán a cabo los estudios/diagnósticos que logren hacer la propuesta y la factibilidad hacia la construcción de un sistema mixto que combine los diversos pilares existentes (M-312).
- 3.3 El tema pensional en El Salvador es muy sensible políticamente y sería muy difícil llevar a cabo una reforma en la próxima administración si no va precedida de una intensa campaña educativa nacional para que los salvadoreños entiendan la gravedad de la situación y la urgencia de enfrentarla, así como desmitificar algunas percepciones ilusorias. Es imprescindible establecer un diálogo social con participación de todos los sectores involucrados. Algo que las nuevas autoridades reconocen en su plan de Gobierno, ya que el mismo contempla “educar a la población en temas previsionales como un elemento sustantivo de su formación integral y defensa de sus derechos” (M-311). Para tal fin, esta CT desarrollará una **estrategia de socialización y comunicación** que apoye el proceso (talleres de diseminación, seminarios).
- 3.4 Esta CT se alinea con las prioridades del GCI-9 en cuanto que la misma apoya en el diseño y financiamiento de sistemas de seguro social; más específicamente, en la ampliación del sistema de seguridad social. Asimismo, es consistente con lo establecido en la actual Estrategia del Banco 2010-2014 (EBP-ES), referente a apoyar el diálogo con las autoridades del GOES en los temas de finanzas públicas. Específicamente, se orienta a mejorar la eficiencia del gasto público y la transparencia del gasto.

IV. Presupuesto

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad/Componente	Descripción	Financiamiento BID	Contra-parte	Financiamiento Total
1) Diseño de propuesta de reforma a la política pública actual: <i>factibilidad de un sistema mixto y otras opciones del sistema previsional.</i>	Consultores individuales (varios), Viajes, Otros	120.000	0	120.000
2) Socialización/Comunicación – Nota Conceptual (1) Comunicación & talleres de diseminación.	Consultores, Talleres, Seminarios, Publicaciones	71.000	0	71.000
Imprevistos (4%)		8.000	0	8.000
TOTAL		199.000	0	199.000

V. Agencia ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 El Gobierno de El Salvador ha solicitado que el Banco ejecute esta cooperación técnica. El país reconoce que los servicios de consultoría a ser financiados se beneficiarán de la experiencia del BID con el fin de proporcionar opciones para la sostenibilidad financiera de los esquemas de pensiones. Además, el Gobierno de El Salvador reconoce que el Banco tiene una amplia experiencia en otros países de la región, que resultará ser beneficiosa para este proyecto. Ver carta de solicitud en [37810089](#).

VI. Riesgos del proyecto y otros temas

- 6.1 Los principales riesgos para la implementación de esta CT están relacionados con dificultades para lograr el consenso político necesario para la toma de decisiones de política pública relacionadas con problemas de resistencia popular a medidas pertinentes, así como los problemas de mediación entre intereses divergentes. Este riesgo se está mitigando con el componente 2, de coordinación en términos de socialización, para una mejor concientización del aspecto de la sostenibilidad financiera del sistema.

VII. Clasificación social y ambiental

- 7.1 Clasificación C - Debido a la naturaleza de este proyecto, se estima que no tendrá un impacto ambiental negativo o social significativo. Las salvaguardias se incluyen en los siguientes enlaces: [37812394](#) y [37812409](#).